



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobkyně: **A. B.**, zast. Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímálovou, advokátkou, Muchova 223/9, Praha 6, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2013, č. j. 1 Ad 61/2012 - 49,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2013, č. j. 1 Ad 61/2012 - 49, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 5. 9. 2012, č. j. x/315-JK, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě před Městským soudem v Praze ani řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem.
- IV. Soudem ustanovené zástupkyni žalobkyně Mgr. Dagmar Rezkové Dřímálové, advokátce, se sídlem Muchova 223/9, Praha 6, **se p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši celkem 4114 Kč. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do dvou měsíců od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení žalobkyně nese stát.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 7. 6. 2012, č. j. x/428, zamítla žalovaná žádost žalobkyně o změnu výše invalidního důchodu z důvodu zhoršení zdravotního stavu a rozhodla, že žalobkyni náleží nadále invalidní důchod pro invaliditu druhého stupně ve výši 4599 Kč.

[2] Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně podala námitky, kde uvedla, že při posouzení jejího zdravotního stavu nebyly zohledněny veškeré lékařské zprávy. Podle zkušeností, které žalobkyně nabyla na různých manažerských a vedoucích funkcích, které v minulosti vykonávala, žalobkyně ví, že je neupotřebitelná na jakékoli pracovní pozici. Vzhledem ke své duševní poruše není schopna vykonávat administrativní práci a v důsledku páteřních, kloubních a svalových obtíží nemůže vykonávat ani manuální práci. Pokud má její léčba přinést pozitivní výsledek, potřebuje pokračovat v terapii spojené s klidovým režimem, neboť jakákoli fyzická či psychická zátěž přináší okamžité podstatné zhoršení jejího psychického stavu.

[3] Žalovaná vydala dne 5. 9. 2012 rozhodnutí č. j. x/315-JK, (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým částečně změnila rozhodnutí ze dne 7. 6. 2012 tak, že doplnila výrok, kterým se podle § 56 odst. 1 písm. d) a § 41 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, od 10. 10. 2012 snižuje výše invalidního důchodu žalobkyně na invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně ve výši 3790 Kč. Ve zbytku žalovaná rozhodnutí ze 7. 6. 2012 potvrdila. Žalovaná v odůvodnění uvedla, že opětovně přezkoumala zdravotní stav žalobkyně a její posudkový lékař vydal dne 16. 8. 2012 nový posudek o invaliditě, v němž se uvádí, že u žalobkyně se jedná pouze o invaliditu prvního stupně. Jako rozhodující příčina dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu bylo určeno poškození svalové a kosterní soustavy klasifikované podle kapitoly XIII, oddíl E, položky 1c) přílohy vyhlášky č. 359/2009 Sb., kterou se stanoví procentní míry poklesu pracovní schopnosti a náležitosti posudku o invaliditě a upravuje posuzování pracovní schopnosti pro účely invalidity (vyhláška o posuzování invalidity), pokles pracovní schopnosti žalobkyně byl stanoven na 40%. Dřívější posudky, na jejichž základě byla žalobkyně uznána plně invalidní, respektive následně invalidní v druhém stupni, byly nadhodnocené. Žádost žalobkyně o změnu výše invalidního důchodu z důvodu zhoršení zdravotního stavu je proto zcela nedůvodná. Naopak v námitkovém řízení bylo zjištěno, že žalobkyně je invalidní pouze v prvním stupni, proto přistoupila žalovaná k částečné změně výroku rozhodnutí ze dne 7. 6. 2012.

[4] Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze. V žalobě a jejím doplnění uvedla, že její zdravotní stav vyžaduje přiznání invalidity III. stupně. V této souvislosti žalobkyně podotkla, že jí měl být ustanoven zástupce, neboť sama vzhledem ke své duševní poruše není schopna žalobní námitky formulovat jednoznačně a srozumitelně. Tento návrh však Městský soud zamítl usnesením ze dne 6. 12. 2012, č. j. 1 Ad 61/2012 - 14, protože shledal, že to není pro hájení práv žalobkyně nezbytné. Žalobkyně nesouhlasila především se závěrem žalované, že předchozí posudkové hodnocení, na základě něhož byla uznána invalidní v II. stupni, bylo nadhodnocené. Nesprávná byla úvaha žalované, že duševní porucha žalobkyně není vážná, když vlastní řidičský průkaz a může řídit motorové vozidlo. Žalobkyně uvedla, že řidičský průkaz sice vlastní, prakticky však auto neřídí, vozit jí musí její syn, neboť se nemůže při řízení koncentrovat a dělá chyby, které ohrožují ostatní účastníky silničního provozu. To, že chce žalobkyně studovat na vysoké škole je pouze její touha, nikoli prokázaná skutečnost, která by svědčila o jejím dobrém zdravotním stavu. Žalobkyně poukázala na zprávy

pokračování

ošetřujících lékařů MUDr. M. H. z 30. 10. 2012, MUDr. L. R. z 24. 1. 2013, a MUDr. T. G. z 28. 6. 2012, z nichž vyplývá, že žalobkyně není dlouhodobě schopna jakékoli práce. Žalobkyně podle svých tvrzení zažívá iritující algické stavy, kdy se prakticky nemůže hýbat, při zhoršení bolestí v oblasti bederní páteře, ať již v důsledku fyzické nebo psychické zátěže, se maximálně po čtyřech doplazí na WC. Dále u ní příležitostně dochází k blokadě mentálních funkcí, kdy se nedokáže orientovat v prostoru a čase, nechápe text, čísla, nedokáže reagovat ani komunikovat, odejít z domu či vykonávat běžné denní činnosti. V důsledku psychosomatické projekce trpí gastrointestinálními a urologickými potížemi, kvůli kterým má průjmy a dráždivý měchýř, stále musí být poblíž toalety. Takové stavy podle jejího názoru nyní vylučují jakoukoli soustavnou výdělečnou činnost. Požádala o objektivní opětovné zhodnocení jejího zdravotního stavu ze strany kvalifikovaných odborníků. Uvedla, že bylo porušeno její právo na ochranu zdraví a právo žít důstojně jako člověk, byla ohrožena její další léčba a byla diskriminována.

[5] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 14. 5. 2013, č. j. 1 Ad 61/2012 - 49, žalobu zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Dle odůvodnění byl zdravotní stav žalobkyně posouzen Posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „PK MPSV“) v Praze, která v posudku ze dne 4. 3. 2013 dospěla k závěru, že žalobkyně byla k datu vydání napadeného rozhodnutí invalidní pouze v prvním stupni dle § 39 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění. Dle posudkové komise byl u žalobkyně zjištěn dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, jehož rozhodující příčinou byl recidivující bolestivý syndrom krční, hrudní a bederní páteřemi degenerativních změnách (osteochondróze) a stenóze páteřního kanálu v oblasti krční páteře a při postižení meziobratlových plotének v oblasti L4/5 a L/S1 se stenózou páteřního kanálu se stavem po operaci bederní páteře pro výhřez meziobratlové ploténky v oblasti L5/S1 s epidurální fibrózou. Procentní míra poklesu pracovní schopnosti byla ohodnocena dle přílohy k vyhlášce o posuzování invalidity dle kapitoly XIII., oddíl E, položka 1c) přílohy k citované vyhlášce na 35%. Posudková komise hodnotila i s přihlédnutím k psychiatrickému onemocnění. PK MPSV vysvětlila, proč nehodnotila zdravotní stav žalobkyně podle položky 1d). Kdyby PK MPSV stanovila jako rozhodující příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poruchu osobnosti s psychosomatickou poruchou, nedosahovalo by bodové hodnocení ani invalidity prvního stupně. Žalobkyní doložené lékařské nálezy z doby po vydání napadeného rozhodnutí pak toto hodnocení potvrzují. Žalobkyně s posudkem PK MPSV nesouhlasila, zopakovala však pouze popis svých zdravotních problémů uvedený již v žalobě. Soud vyšel při hodnocení zdravotního stavu z posudku PK MPSV, neboť podle názoru soudu je srozumitelný a úplný, vypořádal se se všemi rozhodujícími skutečnostmi.

[6] Žalobkyně (dále též stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost a požádala o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti. Poté, co této její žádosti Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 27. 6. 2013, č. j. 4 Ads 42/2013 - 17, vyhověl, doplnila kasační stížnost o následující důvody. Stěžovatelka pobírá invalidní důchod i na Slovensku, kde byla uznána invalidní v třetím stupni. Jak vyplývá z lékařských nálezů, není stěžovatelka schopna psychicky ani fyzicky vykonávat jakoukoli práci, neboť se nemůže plně soustředit, není schopna komunikace, porozumění, je zmatená. Dlouhodobě se léčí pro stavy masivní úzkosti, depresivní dekompenzace a řadu somatických symptomů. V případě zhoršení stavu podmíněného stresovou situací, se pak u stěžovatelky objevují depresivní fobie, úzkosti s vegetativním doprovodem, panika,

zhoršení gastrointestinálních a gynekologických projekcí, nechutenství, nespavost, bolesti hlavy. Jakékoli jednání s úřady vyvolává dekompenzaci úzkostných syndromů trvající několik dnů. Stěžovatelka proto není schopna koncentrace, orientace, rozhodování apod. PK MPSV nevyhodnotila zdravotní stav stěžovatelky komplexně, práce doporučené stěžovatelce v posudku není objektivně schopna vykonávat.

[7] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[8] Po shledání přípustnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti [§ 109 odst. 3 věta před středníkem zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“)]. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud především zjistil vady řízení před správním orgánem, které brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů. Protože městský soud k této vadě nepřihlédl, je rovněž jeho rozhodnutí zatíženo vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti pro jiné vady řízení před krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., k níž musel Nejvyšší správní soud přihlédnout z moci úřední dle § 109 odst. 4 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2007, č. j. 3 As 68/2006 - 90).

[11] V řízení před žalovanou podala stěžovatelka dne 27. 2. 2012 žádost o změnu výše invalidního důchodu z důvodu zhoršení zdravotního stavu, tj. požádala o zvýšení invalidního důchodu z invalidního důchodu pro invaliditu druhého stupně na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně. V rozhodnutí ze dne 7. 6. 2012 pak žalovaná rozhodla (procesně správně) o žádosti stěžovatelky ve výroku takto: *„Podle ustanovení § 41 odst. 3 a pro nesplnění podmínek ustanovení § 39 odst. 2 písm. c) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a s přihlédnutím k článku 46 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, se žádost účastníka řízení o změnu výše invalidního důchodu z důvodu zhoršení zdravotního stavu zamítá. Účastníku nadále náleží invalidní důchod pro invaliditu druhého stupně ve výši 4549 Kč měsíčně.“* Napadené rozhodnutí pak ve výroku zní takto: *„Rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení čj. x/428 ze dne 7. 6. 2012 se zčásti mění tak, že se doplňuje o výrok. Podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. d) a ustanovení § 41 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, se od 10. 10. 2012 snižuje výše invalidního důchodu pro invaliditu druhého stupně na invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně na výši 3790 Kč měsíčně. Ve zbytku se toto rozhodnutí potvrzuje.“*

[12] Podle § 81 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, řízení o změně poskytování nebo výše již přiznané dávky důchodového pojištění se zabývá na základě písemné žádosti nebo z moci úřední orgánem, který je příslušný k rozhodnutí o této změně, není-li stanoveno jinak. Podle § 88 odst. 8 téhož zákona není-li v

pokračování

odstavcích 1 až 6 a 9 stanoveno jinak, vztahuje se na řízení o námitkách, na rozhodnutí o námitkách a na přezkumné řízení a obnovu řízení, která se týkají rozhodnutí o námitkách, správní řád s tím, že § 90 odst. 1 písm. b), § 90 odst. 3 a § 90 odst. 6 věta druhá správního řádu se nepoužijí.

[13] Nejvyšší správní soud spatřuje v napadeném rozhodnutí žalované procesní pochybení spočívající v tom, že žalovaná v námitkovém řízení vybočila ze zjištěného skutkového stavu a posouzení věci v řízení před správním orgánem prvního stupně a rozhodla o snížení invalidního důchodu.

[14] V dané věci žalovaná v námitkovém řízení zjistila, že žalobkyně již není invalidní v druhém stupni, nýbrž pouze v prvním stupni, nemohla však rozhodnout náhle o snížení invalidního důchodu, pokud stěžovatelka žádala jeho zvýšení a správní orgán prvního stupně její žádost toliko zamítl, neboť shledal, že stěžovatelka je nadále invalidní v druhém stupni. Naopak bylo namístě, aby žalovaná v takovém řízení potvrdila napadené rozhodnutí ze dne 7. 6. 2012, neboť nebyly zjištěny podmínky pro vyhovění žádosti o zvýšení invalidního důchodu, a dále zahájila správní řízení z moci úřední, jehož předmětem by byla změna výše invalidního důchodu. Proti rozhodnutí o snížení invalidního důchodu by pak stěžovatelka mohla opětovně brojit námitkami. Postupem žalované tak byla stěžovatelka jednak připravena o právo vyjádřit se ke skutečnostem odůvodňujícím dle žalované snížení invalidního důchodu a zejména pak o právo podat námitky proti rozhodnutí o snížení invalidního důchodu.

[15] Na tomto závěru nic nemění to, že zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení v § 88 odst. 8 vylučuje v námitkovém řízení aplikaci § 90 odst. 3 správního řádu, který pro správní řízení zakotvuje zásadu zákazu reformace *in peius*, a dále pro námitkové řízení vylučuje použití § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, umožňující v odvolacím řízení rozhodnutí prvostupňového správního orgánu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Obecně tedy platí, že v námitkovém řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení lze změnit prvostupňové rozhodnutí i v neprospěch účastníka, který námitky podal. Ani v takovém případě nemůže však žalovaná zcela vybočit ze skutkových zjištění a právního posouzení vyplývajících z prvostupňového rozhodnutí o žádosti pojištění.

[16] Stěžovatelka žádala o změnu výše invalidního důchodu z důvodu zhoršení zdravotního stavu. Rozhodnutím ze dne 7. 6. 2012 žalovaná neshledala zhoršení zdravotního stavu, které by bylo relevantní z hlediska výše invalidního důchodu, a žádost stěžovatelky zamítl. Teprve v námitkovém řízení žalovaná (pro stěžovatelku překvapivě) dospěla k závěru, že i předchozí přiznání invalidního důchodu pro invaliditu druhého stupně bylo založeno na posudkovém omylu. Pokud na základě toho v námitkovém řízení žalovaná změnila prvostupňové rozhodnutí tak, že se invalidní důchod stěžovatelky snižuje na invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně, nelze dospět k jinému závěru, než že žalovaná porušila takovým rozhodnutím zásadu dvojinstančnosti řízení, kterou je nutné od 1. 1. 2010 aplikovat i na řízení o dávkách důchodového pojištění uvedených v § 88 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb.

[17] Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. 7. 2010, č. j. 5 Afs 89/2009-120, „dvojinstančnost řízení zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také

cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm“. V rozsudku ze dne 26. 9. 2007, čj. 5 As 81/2006-62, Nejvyšší správní soud dále doplnil, že *„zásada dvojinstančnosti řízení vyjadřuje obecné oprávnění účastníků správního řízení napadnout každé rozhodnutí správního orgánu prvním stupněm řádným oprávněným prostředkem, k jehož přezkoumání je povolán správní úřad vyššího stupně. Podstatou oprávněného řízení je revizní činnost přezkumných orgánů, která se významně odlišuje od nalézání skutkového a právního stavu prvoinstančními orgány. V rámci přezkoumávání rozhodnutí se nevytváří nová skutková nebo právní zjištění, ale pouze se ověřuje správnost a zákonnost zjištění získaných v řízení prováděném správním orgánem již učiněných.“* Nejvyšší správní soud k tomu doplňuje, že zásada dvojinstančnosti je v řízení o dávkách důchodového pojištění o to významnější proto, že v tomto řízení se nepoužijí běžné instituty procesního práva, zajišťující ochranu účastníků správního řízení, jako je právě zákaz reformace *in peius* (srov. § 90 odst. 3 správního řádu, vyloučený pro námitkové řízení § 88 odst. 8 zákona č. 582/1991 Sb.) a povinnost umožnit účastníkovi vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu vyloučený pro řízení o dávkách důchodového pojištění § 85a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb.). Pokud má být za těchto okolností vyloučena libovůle správního orgánu a zásada předvídatelnosti postupu správního orgánu, je nutné trvat na důsledném respektování zásady dvojinstančnosti správního řízení. K tomu lze opětovně odkázat na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 5 Afs 89/2009, kde se uvádí: *„Pojmu právního státu je, jak Nejvyšší správní soud setrvale judikuje (např. rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 57, publikovaný pod č. 605/2005 Sb. NSS a na www.nssoud.cz), imanentní zákaz libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení a požadavek právní jistoty a předvídatelnosti jednání orgánů veřejné moci při aplikaci práva.“*

[18] Ve vztahu k řešenému případu tedy je možné shrnout, že pokud žalovaná v průběhu námitkového řízení v neprospěch stěžovatelky zcela změnila skutková zjištění oproti skutkovému stavu zjištěnému v rámci řízení o žádosti stěžovatelky (tj. oproti prvostupňovému rozhodnutí) a právní posouzení věci, a v důsledku toho naprosto zásadním způsobem změnila výrok prvostupňového rozhodnutí, zásadu dvojinstančnosti porušila. Stěžovatelce bylo postupem žalované odňato právo podat námitky proti rozhodnutí o snížení jejího invalidního důchodu.

[19] Lze přitom konstatovat, že v případě zjištěného porušení procesních předpisů se jedná o podstatnou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Zároveň se též jedná o takovou procesní vadu, která znemožňovala přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných námitek. V dané věci stěžovatelka uplatňovala věcné námitky proti snížení invalidního důchodu, neboť dle jejího názoru na základě jejího zdravotního stavu neměla být hodnocena jako invalidní v prvním stupni. Z výše uvedeného je ovšem zřejmé, že žalovaná vůbec o snížení invalidního důchodu v námitkovém řízení rozhodnout nemohla (žalovaná porušila zásadu dvojinstančnosti řízení). Z tohoto důvodu proto nebylo možné zabývat se meritorně námitkami stěžovatelky směřujícími na údajně nesprávné posouzení jejího zdravotního stavu, které žalovanou ke snížení výše invalidního důchodu vedlo.

[20] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl v usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, č. 2288/2011 Sb. NSS k závěru, že za určitých okolností se lze odchýlit od dispoziční zásady, která vyžaduje přezkoumání zákonnosti napadeného rozhodnutí vždy pouze v rozsahu žalobcem uplatněných žalobních bodů. *„Výklad v tomto*

pokračování

usnesení provedený není oporou názoru, že k vadám podle § 76 odst. 1 s. ř. s. přiblíží soud vždy z moci úřední, jak dovodil první senát. Soud tak sice může učinit, ale jen za určitých podmínek. Těmi jsou právě případy, kdy rozhodnutí vůbec není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek. Tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu (či z jeho absence), nebo z rozhodnutí samého, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry.“ Nejvyšší správní soud má za to, že v nyní řešené věci je dán takový důvod, kdy soud může nad rámec vad vytknutých stěžovatelkou v žalobě přihlídnout k závažné procesní vadě napadeného rozhodnutí žalované bránící věcnému posouzení stěžovatelkou uplatněných žalobních bodů, respektive nyní námitek uplatněných v kasační stížnosti.

[21] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud uvádí, že považuje za důvodné i stěžovatelkou uplatněné kasační námitky směřující věcně proti posouzení zdravotního stavu stěžovatelky PK MPSV v posudku ze dne 4. 3. 2013.

[22] Nejvyšší správní soud opakovaně judikuje, že posouzení zdravotního stavu a souvisejícího zbytkového pracovního potenciálu je věcí odborně medicínskou, k níž nemá soud potřebné odborné znalosti, a proto se vždy obrací k osobám, které jimi disponují, aby se k těmto otázkám vyjádřily. Pro účely přezkumného řízení soudního ve věcech důchodového pojištění zdravotní stav a pracovní schopnost fyzických osob posuzuje Ministerstvo práce a sociálních věcí, které za tím účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise, jak vyplývá z § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 5 Ads 34/2003 - 82, publikovaný pod č. 526/2005 Sb. NSS). V posudku takové odborné lékařské komise se přitom hodnotí nejenom celkový zdravotní stav a dochované pracovní schopnosti pojištěnce, nýbrž se v něm zaujímají i posudkové závěry o invaliditě a jejím vzniku. Tento posudek je tedy v přezkumném soudním řízení stěžejním důkazem, na nějž je soud při nedostatku odborné erudice odkázán, a proto je zapotřebí klást zvýšený důraz na jeho jednoznačnost, určitost, úplnost a přesvědčivost. Posudek, který se zpracovává v řízení o žalobě proti rozhodnutí o invalidním důchodu, lze však považovat za úplný a přesvědčivý jen v případě, že se v něm posudková komise vypořádá se všemi rozhodnými skutečnostmi, přihlídně k potížím udávaným žalobcem a tyto své posudkové závěry jednoznačně a konkrétně zdůvodní. Případné chybějící či nepřesně formulované náležitosti posudku způsobující jeho nepřesvědčivost nebo neúplnost přitom nemůže soud nahradit vlastní úvahou, jelikož pro to nemá potřebnou odbornou erudici (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 5 Ads 22/2003 - 48, www.nssoud.cz, ze dne 25. 11. 2003, č. j. 5 Ads 42/2003 - 61, publikovaný pod č. 511/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 9. 2. 2006, č. j. 6 Ads 25/2004 - 58, www.nssoud.cz).

[23] Posudek PK MPSV ve věci stěžovatelky ovšem za úplný a přesvědčivý považovat nelze. Nejvyšší správní soud především postrádá bližší odůvodnění toho, proč PK MPSV hodnotila míru poklesu pracovní schopnosti stěžovatelky právě 35%, když předmětná položka přílohy k vyhlášce o posuzování invalidity stanoví rozmezí 30 až 40%. Nejvyšší správní soud dále pokládá za nejasné konstatování PK MPSV, že pokud by za rozhodující příčinu dlouhodobě nepříznivého stavu stěžovatelky měla být pokládána porucha osobnosti, respektive její duševní onemocnění, nedosahovalo by bodové hodnocení míry poklesu pracovní schopnosti ani invalidity prvního stupně. PK MPSV ovšem v této

souvislosti zcela opomněla konkretizovat položku přílohy k vyhlášce o posuzování invalidity, která by dle jejího odborného posouzení připadala v úvahu. Nejvyšší správní soud podotýká, že v úvahu by zřejmě přicházela aplikace kapitoly V, položky 7a) až 7c) přičemž bodové hodnocení může sahát až k invaliditě třetího stupně. V této souvislosti lze rovněž poukázat na to, že obsah podání žalobkyně i některé jí předložené lékařské zprávy mohou nasvědčovat tomu, že stěžovatelka je nejvíce zdravotně omezena právě v důsledku svého duševního onemocnění. V posudku PK MPSV Nejvyšší správní soud dále zcela postrádá úvahu o tom, zda v případě stěžovatelky nejsou dány důvody pro zvýšení hodnocení míry poklesu pracovní schopnosti dle § 3 vyhlášky o posuzování invalidity, když i z posudku PK MPSV vyplývá, že je zde více zdravotních postižení stěžovatelky, které jsou příčinou jejího dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu (postižení pohybové soustavy a porucha osobnosti). Takto zjištěné nedostatky posudku PK MPSV by musely být důvodem pro kasaci rozsudku městského soudu i v případě, že by nebyla shledána výše uvedená podstatná vada řízení před správním orgánem.

[24] Závěrem Nejvyšší správní soud považuje za potřebné městskému soudu vytknout to, že stěžovatelce nevyhověl v její žádosti o ustanovení zástupce pro řízení o žalobě s odkazem, že to není nezbytné k hájení práv stěžovatelky. V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 16. 11. 2011, čj. 6 Ads 130/2011-30, č. 2656/2012 Sb. NSS, kde se uvádí: *„Požádá-li o ustanovení zástupce pro řízení před soudem účastník, o němž lze na základě skutečností vyplývajících ze soudního či správního spisu zjistit, že je osobou s duševním nebo mentálním postižením, je naplněna druhá z podmínek v § 35 odst. 8 s. ř. s., a sice že je ustanovení zástupce nezbytně třeba k ochraně jeho práv, a to s případnou výjimkou v situaci, kdy je projevem postižení kverulatořní vytváření velkého množství soudních případů. Pokud je naplněna rovněž první podmínka citovaného ustanovení (předpoklady pro osvobození od soudních poplatků), soud takové osobě zástupce ustanoví i v případě, že se jedná o řízení, v němž není právní zastoupení obligatorní.“* V případě stěžovatelky již na základě napadeného rozhodnutí bylo zřejmé, že stěžovatelka takovým duševním postižením (o větší či menší závažnosti) trpí, zároveň se ovšem nejedná účastníka kverulujícího. Proto v případě stěžovatelky měla být potřeba ustanovení zástupce za účelem hájení jejích práv shledána.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[25] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost je důvodná a proto musí být napadený rozsudek městského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušen. Zároveň byly shledány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí žalované pro vady řízení, které zde byly již v době rozhodování městského soudu. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud zrušil dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. i rozhodnutí správního orgánu a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. je právním názorem vysloveným v tomto rozsudku žalovaná v dalším řízení vázána.

[26] O nákladech žalobního řízení před městským soudem i kasačního řízení před Nejvyšším správním soudem pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšné stěžovatelce žádné uplatnitelné náklady nevznikly,

pokračování

žalovaná pak úspěch ve věci neměla. Proto žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[27] Nejvyšší správní soud dále rozhodl i o odměně a náhradě hotových výdajů ustanovené zástupkyně stěžovatelky, a to podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Zástupkyni stěžovatelky náleží odměna ve výši odpovídající dvěma a půl úkonům právní služby [po jednom úkonu za převzetí zastoupení včetně úvodní rady s klientem, doplnění kasační stížnosti, za úkon s odměnou ve výši půl úkonu dle § 10 odst. 2 písm. d) ve spojení s § 10 odst. 3 advokátního tarifu soud považuje žádost o prodloužení lhůty k doplnění kasační stížnosti) ve výši 1000 Kč za jeden úkon (§ 7 a § 9 odst. 2 advokátního tarifu) a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za jeden úkon (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu, celkem za tři úkony), celkem tedy 3400 Kč. Zástupkyně stěžovatelky je plátcyní daně z přidané hodnoty, proto byla odměna a náhrada hotových výdajů zvýšena o zákonnou sazbu daně, což činí 714 Kč. Celkem tedy zástupkyně stěžovatelky obdrží 4114 Kč, a to do dvou měsíců od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu. Náklady právního zastoupení stěžovatelky nese stát.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. října 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu